III

Prof. Dr. M. Rostworowski

Budowa władzy prawodawczej i wykonawczej

(Z księgi: Konstytucje. III.)

(drukowane)

Z zagadnień konstytucyjnych

pod redakcyą Prof. Dra Michała Rostworowskiego

III.

Budowa władzy rządowej i wykonawczej

przez

Michała Rostworowskiego

(Odczyt wygłoszony w Krakowie d. 14 czerwca 1919.)

oktawka

Kraków

1/

Budowa egzekutywy, jako zagadnienie prawno-polityczne, przedstawia się inaczej w monarchji konstytucyjnej, a inaczej w ustroju republikańskim.

Dla monarchji, gdzie naczelnik państwa i powołany przezeń rząd mają swe stanowisko, swój obopólny stosunek i front wobec reprezentacji narodowej wyraźnie określone – zarówno prawo konstytucyjne porównawcze, jak i doktryna konstytucjonalizmu, wytworzyły tak wykończone kontury, że różnice między konkretnemi ustrojami dotyczą jedynie szczegółów i subtelności raczej technicznych.

Dla państwa republikańskiego, przeciwnie, – które zwane jest pojęciem negatywnem „nie-monarchji" – brak jest równie ścisłych wskazówek pozytywnych, jak władza wykonawcza będzie zorganizowaną? Doktryna jest rozbieżna, a prawo porównawcze – niejednolite: czy, w szczególności, budowa ta układać się ma w system dwupiętrowy, a więc obejmować naczelnika państwa, a pod nim – rząd, jako odrębną instytucję polityczną? czy też – w system jednopiętrowy, w którym albo zniknie naczelnik państwa, a pozostanie jedynie rząd, jako właściwa władza wykonawcza, albo też, przeciwnie, istnieć będzie naczelnik państwa, a za to jego ministrowie tak dalece będą z nim utożsamieni, że zabraknie miejsca dla rządu, jako organu o własnej politycznej fizjognomji? Oto pytanie zasadnicze, na które budowniczy państwa republikańskiego będzie zmuszony dopiero szukać równie zasadniczej odpowiedzi.

Skalę twórczości ludzkiej w tej dziedzinie ocenić można, zestawiając na podstawie prawa porównawczego, trzy główne typy, do których dadzą się sprowadzić z mniej lub więcej znacznemi odchyleniami wszystkie systemy państw tej kategorji: typ francuski; typ północno-amerykański; typ szwajcarski.

2

I. Typ francuski.

Najmniej oryginalnym, a ~~więc~~ najbardziej zbliżonym do systemu monarchiczno-konstytucyjnego jest system francuski z r. 1875, obecnie obowiązujący. Zanim się na punkcie tym ~~na nim~~ zatrzymała, czyniła republikańska Francja w różnych epokach próby zbudowania egzekutywy w najskrajniej sprzecznych kierunkach.

Konstytucja żyrondystów, konstytucja Jakobinów, rządy komitetu ocalenia publicznego nacechowane były dążeniem do zagwarantowania „jedności działania" przez zastrzeżenie dla legislatywy takiego przemożnego wpływu, że biedna egzekutywa spadała do roli istotnie „wykonawczego" tylko organu wobec woli i poleceń ciała ustawodawczego. Było to epoka nieufności do egzekutywy i epoka egzaltowania majestatu jednoizbowego parlamentu.

Próbę przywrócenia naruszonej równowagi stanowi konstytucja dyrektorjalna roku III-go, organizująca władzę rządzącą w pięcioosobowym Dyrektorjacie, wybieranym przez obie izby ciała ustawodawczego, - a pod nim - władzę wykonawczą, w ministrach bez żadnego związku z parlamentem. Odosobniła ona władze państwowe, nie umiejąc zapewnić ich współdziałania.

W trzecim okresie, który by można scharakteryzować jako okres nieufności do legislatywy, konstytucja konsularna roku VIII-go, pomimo pozorów kollegjalnego ustroju konsulatu, skupiła w ręku pierwszego konsula całą istotną władzę państwową. Pierwsza republika, po tylu, tylu przemianach, kończyła swój żywot w potężnej dłoni Bonapartego.

3/

W pół wieku później, w r. 1848, druga republika znalazła się przed tem samem zagadnieniem. Rozważano najróżniejsze pomysły i projekty, począwszy od obejścia się wogóle bez prezydentury i zadowolnienia się jedynie Radą Ministrów z prezesem na czele, zawsze odwołalnym, — a kończąc na ustanowieniu prezydenta, wybieranego przez naród i mającego pod sobą ministrów odpowiedzialnych przed jednoizbowym parlamentem. Ten ostatni system wszedł w życie, ale wkrótce doprowadził do zatargów między prezydentem, silnym swoją inwestyturą ludową, a zręcznie przezeń zdyskredytowanem zgromadzeniem narodowem. Zatarg został rozwiązany zamachem stanu z 2 grudnia 1851 r. Druga republika, — której przedwczesny koniec nie pozwolił na dłuższą metę wypróbować przyjętego przez nią systemu prezydjalno-ludowego i utorował drogę cezaryzmowi demokratycznemu, — pozostawiła w spuściźnie ziarna nieufności do egzekutywy, wychodzącej z wyboru przez naród: uprzedzenie do plebiscytu, i wogóle do wszelkich przejawów demokracji bezpośredniej, stanowi po dziś dzień część składową ideologji społeczeństwa francuskiego.

Jeżeli te tylko krótkie podejmowane próby zbudowania egzekutywy nie utrzymały się na dłużej, co może mniej było winą tych urządzeń, ile znacznie głębszych przyczyn, które spowodowały upadek wogóle republikańskiej formy rządu we Francji, to natomiast, system przyjęty przez Trzecią Republikę wytrzymał już czterdziesto kilkoletnią próbę czasu i może stąd, jako typ pozytywny, być brany poważniej w rachubę.

W swojej koncepcji zasadniczej był on poniekąd kopją urządzeń monarchji parlamentarnej, z tą tylko różnicą, że w miejsce monarchy

1/ Stawiał na siedem lat obranego prezydenta, pozostawiając gabinet w roli czynnika odpowiedzialnego politycznie przed dwuizbowym parlamentem.
Ze skojarzonych tu elementów ~~pamiętać należy~~, że odpowiedzialność polityczna rządu była od początku kamieniem węgielnym całej budowy konstytucyjnej. Gdy ten punkt środkowy uznano za nienaruszalny, – a odpowiadał on w pełni rachubom politycznym republikanów i tych z pośród monarchistów, który, radzi nie radzi, wznosili wspólnie z tamtymi gmach republikański – przedmiotem dyskusji stawała się jedynie nadbudowa t.j. kwestja prezydentury.
Można było ją rozstrzygnąć albo negatywnie – w myśl żądań czystych republikanów – ~~przez~~ jej zupełne pominięcie; albo pozytywnie – w duchu urządzeń drugiej republiki z r. 1848 przez złożenie wyboru prezydenta w ręce ludu, przeciw czemu, ~~jak wspomniałem~~, istniały silne uprzedzenia; albo wreszcie – również pozytywnie, ale w sposób odmienny, przyjmując system wyboru prezydenta przez połączone izby parlamentu w t.zw. Zgromadzeniu Narodowem.
Ten ostatni system stał się obowiązującym, a to dzięki 1° temu, że nie sprzeciwiał się, ani hamował działania dogmatu o politycznej odpowiedzialności rządu wobec parlamentu, co umożliwiło republikanom w końcu oświadczenie się za nim; 2° temu, że jednocześnie stwarzał on zawiązek władzy monarszej w oczekiwaniu na chwilę, gdy ustąpi miejsca właściwej monarchji: w tym czasie, jak przypuszczano w kołach monarchicznych – przejściowym, funkcje prezydenta miały być o ile możności jaknajwięcej zbliżone do funkcji monarszych – a to znowu pozwoliło monarchistom zgodzić się na system powyższy.

5/ Z tych dwóch rachub - spełniły się, jak wiadomo, narazie rachuby republikańskie.

System rządów parlamentarnych rozkwitł się w całej pełni.

Wybór Prezydenta przez Izby Złączone utwierdził jeszcze przewagę Parlamentu.

Natomiast, ów rzekomy surogat władzy monarszej - wobec przeciwdziałania monarchistów - zamienił się w czystą cień wogóle jakiejkolwiek władzy.

Prezydentura stała się symbolem czegoś, czemu nic nie odpowiada w rzeczywistości...

/ Wobec takich wyników systemu francuskiego.

~~Toto~~ Od lat kilkunastu Francja stoi znowu przed problematem otwartym, z okazji którego powtarzają się te same dyskusje:

Czy usunąć Prezydenturę, jako organ zgoła zbyteczny?

Czy też przeciwnie ją wzmocnić, - nie tyle w atrybucjach, których jej nie brak, ile przez inny sposób powoływania Prezydenta: sposób, który by uczynił Prezydenta mniej zależnym od Stronnictw kierujących w Parlamencie.

Jeżeli mimo tej dyskusji już otwartej - system dotychczasowy utrzymuje się i nadal, to tylko dlatego, że wnioski o zmianę - sprzeczne, jak wspomniałem, - neutralizują się wzajemnie, a żaden z dwóch kierunków reformatorskich nie jest dość silnym, ażeby sobie zapewnić zwycięstwo przy ewentualnej rewizji Konstytucji.

I trwać to będzie tak długo, dopóki stać będzie niewzruszony dogmat suwerenności rządów parlamentarnych - niedopuszczający ani z góry - przez akcję Prezydenta, ani z dołu - przez akcję ludową - jakiegokolwiek hamulca i korektywy.

6/ Dopiero, gdy pod monopol Parlamentu podłożony zostanie dynamit, który nim zachwieje – dopiero wtedy budowa Egzekutywy będzie mogła ponownie w całej pełni stać się przedmiotem nieskrępowanej dyskusji.

~~Co przyznają dziś~~ zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy obecnego systemu francuskiego, przyznają dziś, ~~[illegible]~~ że systemem, pozornie oparty na zwierzchnictwie ludu i na równowadze trzech władz zasadniczych, jest właściwie w wysokim stopniu wypaczeniem zwierzchnictwa ludowego, skoro efektywną władzę zapewnia monopolistycznie organom tylko reprezentacyjnym;

– że dalej, w równie wysokim stopniu zapewnia równowagę, czyniąc z Egzekutywy zarówno prezydenckiej (prezydjalnej), jak i ministerialnej (ministerjalnej), zbyt powolne narzędzie ~~polityczne~~ słabo zresztą skonsolidowanych grup parlamentarnych;

– że wreszcie jedyną, stałą, jeszcze oporą egzekutywy jest silna budowa administracji, która w wiekach XIX i XX przetrwała tyle rewolucji, zamachów stanu i kryzysów ministerialnych i której praktyka, ujęta w kodeksy Stuletniej judykatury Rady Stanu, pozwala Francji bez większego ryzyka na ten zbytek, jakim jest dla niej bezwzględny system parlamentarny.

II. Typ północno-amerykański jest znacznie więcej stanowczym w swojej zasadniczej koncepcji, mniej chwiejnym w swych losach, mniej też kwestjonowanym co do swej praktycznej wartości.

Daleki od nieufności do silnej egzekutywy, przeciwnie, nacechowany od początku wielką i niesłabnącą z biegiem czasu nieufnością do legislatywy; stawiający jasno i dobitnie zasadę wzajemnego oddzielenia trzech władz podstawowych; oparty na zdrowej i trzeźwej koncepcji egzekutywy – nie jako biernego wykonawcy woli i kaprysów parlamentarnych, ale jako istotnej władzy rządowej – system amerykański nie uznaje z reguły odpowiedzialności politycznej rządu przed Kongresem.

Prezydent, wybrany po za reprezentacją ludową przez specjalnie powołanych elektorów na gruncie powszechnego głosowania, zawdzięcza też ludowi – choć w drodze wyborów pośrednich – powołanie swe do steru rządów. Silny miljonami głosów, które w ten sposób zjednoczyły się na jego nazwisku, śmiało stanąć może do współzawodnictwa z Kongresem, którego większość nawet podważyć się może jedynie matematyczną sumą głosów otrzymanych przez różnych kandydatów w tylu i tylu odrębnych okręgach wyborczych.

Nie tyle jego atrybucje, których ma niewątpliwie mniej, niż prezydent francuski, ile sposób jego powołania wraz z nieodpowiedzialnością polityczną wobec Kongresu, składają się na wytworzenie dla Prezydenta wyjątkowo silnej pozycji. Stąd w Stanach Zjednoczonych niema miejsca dla gabinetu i dla Rady ministrów. Czynnik ten odpada zupełnie w tem znaczeniu, w jakiem istnieje w państwach o rządach parlamentarnych.

8/

Prezydent jest naczelnikiem państwa, przedstawicielem narodu i dobiera sobie swobodnie pomocników i wykonawców swego politycznego programu pod nazwą Sekretarzów Stanu, nie krępowany w tej funkcji niczym poza tem dla innych nominacyj kontrolą Senatu. Moralnie odpowiedzialny przed narodem i przed opinją publiczną, politycznie jest nieodpowiedzialny przed nikim w czasie czterolecia. Za wyjątkiem polityki zagranicznej i traktatów międzynarodowych, podlegających zatwierdzeniu przez Senat, nie potrzebuje Prezydent oglądać się na zaufanie ciał reprezentacyjnych, choćby, jak dzisiaj, i w jednej i drugiej Izbie, stronnictwo, z którego wyszedł, znalazło się w mniejszości. Rozporządzając skromniejszym wpływem na tok ustawodawstwa tak w fazie początkowej, jak i końcowej procesu ustawodawczego, nie waha się w pełni wykorzystać swoje prawo do zwracania się z orędziami, jak i do zakładania swego veto zawieszającego. Tem bardziej funkcje rządzące i wykonawcze spełnia z całą samodzielnością, na jaką mu Konstytucja zezwala. A jednak ta władza, silna zwłaszcza w czasie wewnętrznych niepokojów lub w czasie wojny, nie jest w Ameryce odczuwana jako dyktatura. Rozwój swobód publicznych, energiczna postawa sądów niezawisłych, skłonność prezydentów o zachowaniu bez przerwy czucia z samem społeczeństwem utrzymują poczucie odpowiedzialności Prezydenta w stanie stałego napięcia. Atakowany bezlitośnie przez swoich przeciwników, prezydent musi płacić swoją osobą, by bronić siebie i swojego programu i atakować bez wytchnienia pozycje swych antagonistów.
W przeciągu stu trzydziestu lat trwania Konstytucji amerykańskiej zmieniło się nie jedno: wzmogła się i wzrosła władza prezydenta tak, jak wzrosły czynności Kongresu. Ale stosunek wzajemny Kongresu i Prezydenta niewielkim podlegał wahaniom. Na papierze Konstytucja

9

Starała się wytworzyć idealną równowagę. Życie daje natomiast obraz równowagi niestałej, której zachowanie zależy w znacznym stopniu od temperamentu i charakteru człowieka. Mając do obronienia swoją pozycję wobec swoich własnych ministrów, wobec Senatu i wobec Izby poselskiej, tylko dzięki nieustannej czujności, pracowitości, energji twórczej i drażliwości na punkcie praw mu przysługujących, może prezydent utrzymać się na tym poziomie, na którym pragnęli go widzieć twórcy konstytucji. Jeżeli we Francji takie zjawiska, jak rządy Mac Kinleya, Roosevelta lub Wilsona byłyby wręcz niemożliwemi, to, odwrotnie, w Stanach Zjednoczonych serja „takich" ~~[illegible]~~ poprawionych prezydentów, jak Grévy, Carnot lub Loubet, nawet gdyby była możliwą, zachwiałaby równowagę na niekorzyść prezydenta. System północno-amerykański tak ściśle jednak jest zespolony z potrzebami narodu i z jego tradycjami, że, przeniesiony w drodze naśladownictwa do innych republik amerykańskich, nie zdołał się utrzymać na wysokości pierwowzoru i doprowadzał do oscylacyj – obu zgubnych – między dyktaturą z jednej, a anarchią z drugiej strony.

10

III. Typ szwajcarski sprowadza nas na znacznie spokojniejszy teren. Wprawdzie i tu, pod wpływem zewnętrznym, idącym z Francji, budowa egzekutywy podlegała różnym, efemerycznym zresztą, przemianom; ale rozwój drobnych demokratycznych czy arystokratycznych republik doprowadził i Szwajcarską związkową republikę do urządzeń zgodnych z tendencjami tego małego, a tak rozsądnego narodu.

Zasada zwierzchnictwa ludowego znajduje swój wyraz bezpośredni w inicjatywie ustawodawczej i w referendum. Wszędzie też, a więc i w Związku, wysunęła się na czoło legislatywa, wobec której władza wykonawcza ma niewątpliwie podrzędne znaczenie.

Budowa egzekutywy jest stosunkowo prosta. Niema tu dualizmu między naczelnikiem państwa, a gabinetem, gdyż władza ta występuje tylko w jednej postaci t.j. w kształcie ciała zbiorowego: siedmio-osobowej Rady Związkowej. Przewodniczący jej, zwany Prezydentem Konfederacji, piastujący tę godność przez rok jeden bez możności ponownego wyboru na rok następny, nie jest naczelnikiem państwa, gdyż poza czynnościami reprezentacyjnemi nie posiada żadnej szczególnej władzy z tego tytułu. Członkowie Rady Związkowej, wybierani na trzy lata przez izby połączone, dzielą wprawdzie między sobą różne departamenty administracyjne, ale władza ich, jako szefów, jest ograniczona: dla ważniejszych spraw są oni referentami tych działów wobec Rady, do której wchodzą, i która zasadniczo zbiorowo jedynie ma władzę rządową i wykonawczą.

II/

Jedynem zabezpieczeniem Rady przed zbytnią zależnością od obu Izb jest to, że wybrani na lat trzy jej członkowie nie mogą być przed czasem odwołani, ani nie podają się do dymisji zbiorowo, czy indywidualnie, gdy wnioski ich nie znajdą łaski w oczach parlamentu. Siła Rady Związkowej nie tkwi w jej charakterze politycznym, którego na ogół jest pozbawiona, ale w fachowości jej członków. Złożona z najwybitniejszych znawców praktycznej administracji Rada udziela w swem gronie miejsca kantonom niemieckim i francuskim; podlega w całości reelekcji bez ograniczeń; jakkolwiek pełni funkcję władzy rządowej i wykonawczej, nie zrodzi własnych ambicyj politycznych, a wyczuwa tylko i dostosowuje się do prądów nurtujących w izbach.

W tych warunkach zatargi między Legislatywą a Egzekutywą są wręcz wykluczone, ale cześć zasługi przypada też Parlamentowi który, ufając doświadczeniu swoich wybrańców, pozostawia im znaczną swobodę działania.

Nie przesądza to zresztą, by ten uświęcony długą praktyką idyliczny, rzec można, stosunek – możliwy ~~[illegible]~~ tylko w kraju małym, zneutralizowanym a przez to pozbawionym wszelkiej ryzykownej polityki zagranicznej, wreszcie sfederalizowanym, a więc wkładającym na barki władz związkowych tylko część zadań państwowych – by stosunek ten nie miał ulec zmianie wskutek krytyki i dążeń reformatorskich. Zmierzają one w dwóch przeciwnych kierunkach:

1° ku jeszcze większemu uzależnieniu Rady Związkowej wobec parlamentu przez zniesienie trzyletniego terminu jej trwania i przez zaprowadzenie odpowiedzialności politycznej; wtedy Rada nabrałaby

cechy rządu parlamentarnego, mającego wprawdzie określoną fizjognomię polityczną, ale też i narażonego na upadek, ilekroć na jakimkolwiek punkcie swego programu nie uzyska poparcia w izbach: reforma ta miało bardzo słabe szanse powodzenia.

2° inne wnioski reformatorskie zdążają ku wyemancypowaniu Rady Związkowej z pod przewagi parlamentu – przez zastrzeżenie jej wyboru, za wzorem amerykańskim, wprost narodowi: ta reforma, odpowiadająca doktrynie demokracji bezpośredniej, ma znacznie większe widoki urzeczywistnienia; zmienić by jednak musiała radykalnie dzisiejszy stosunek obu najwyższych organów państwowych. Sama Rada Związkowa oświadczyła się w tej materji przeciw reformie.

=

1.

2.

13

II.

W jakich warunkach społeczeństwo polskie staje przed zagadnieniem budowy rzeczypospolitej?

Rozróżnić tu należy, przedewszystkiem, dwie kwestje odrębne:

1° zasady, czyli źródła władzy państwowej;

2° właściwej formy rządu, czyli formy władzy rządowej i wykonawczej.

O ile chodzi o pierwszą, Polska, wyzwoliwszy się z narzuconych jej więzów przez trzy państwa rozbiorcze, powróciła do swojej tradycjonalnej prawno-publicznej zasady t.j. do zwierzchnictwa narodu, po raz ostatni zadokumentowanej solennie w konstytucji 3 maja. Niema więc w Polsce miejsca dla monarchji tak zwanej „Dei gratia" na korzyść którejkolwiek z dynastyj panujących po rozbiorach nad tym lub owym fragmentem ziemi naszej; obojętną też jest rzeczą, czy te dynastje, obalone w r. 1917 i 1918, powrócą czy nie powrócą na osierocone przez się trony. Wolną też jest Polska od pretensyj natury legitymistycznej ze strony jakiejkolwiek innej dynastyi – narodowej, czy obcej, – któraby mogła powołać się na jakiś tytuł rządzenia w Polsce i nad Polską, zdolny do współzawodniczenia z zasadą zwierzchnictwa narodowego.

Jakkolwiek naród nasz mocen jest kształtować swoje prawo publiczne w myśl swoich własnych tradycyj, nie oglądając się na inne społeczeństwa, niemniej stwierdzić trzeba, że Polska ze swoją zasadą nie stoi odosobniona. Linja rozwojowa prawa publicznego powszechnego wykazuje kolejny upadek w różnych państwach zasady monarchicznej „z Bożej Łaski" i to zarówno w jej formie absolutnej, jak i ograniczonej t.j. konstytucyjnej, o ile tylko te ustroje przeforsowały zasadę ludowładztwa.

Liczba ich ~~[illegible]~~ malała w ciągu ~~u~~biegłego stulecia, a w wieku dwudziestym spadła raptownie omal do zera.

Odrębną jest kwestja formy rządu czyli naczelnictwa władzy rządowej i wykonawczej, - zagadnienie politycznej celowości, ~~[illegible]~~ traktowane pod kątem użyteczności powszechnej i dobra państwa. Rozwiązanie jej może równoległym szlakiem do linji rozwojowej zasadniczej i ~~[illegible]~~ dać w swym [14] wyniku republikańską formę rządu; ale może też również dobrze - niezależnie od doktrynerskich wskazań - znaleźć się na linii odmiennej, podyktowanej interesem narodu, i doprowadzić do dziedzicznej monarchji, która jednak nie będzie już monarchją „Dei gratia" lecz monarchją „voluntate populi". Perspektywa podobna nie przeraziła bynajmniej Rousseau, który dopuszczał możliwość powierzenia władzy wykonawczej królowi, byleby władza ustawodawcza pozostała nadal w rękach zwierzchniczego ludu.

Ani pod względem konstytucyjnym, ani praktycznym sprawa ta nie nasuwa trudności: władza monarsza wypływa z konstytucji, a gdy ta jest dziełem suwerennego narodu, tamta ma charakter władzy delegowanej na równi i obok władzy Sejmu, Sądów i t. d.; nieodpowiedzialność zaś monarchy nie pociąga sama przez się żadnych ujemnych skutków, skoro jego działalność urzędowa tak jest ściśle związana z działalnością odpowiedzialnego rządu, że sam, panujący bez ministra niczego dokonać nie jest mocen.

Różne też państwa, ogłaszające zasadę zwierzchnictwa narodowego, przyjmowały, jako formę rządu, monarchję ludową: Francja i Polska w r. 1791, Belgja w r. 1831, Norwegja w r. 1814. Przykład tej ostatniej tem bardziej

15

jest godny uwagi, że konstytucja norweska, będąca dziełem jednego z najbardziej zdemokratyzowanych narodów, ostała się nietylko przez czas związku z Szwecją, ale utrzymana została i po zerwaniu tych węzłów, gdy w r. 1905 plebiscyt ludowy zatwierdził pozostawienie na tronie Haakona VII. Odwrotnie, dynastja sabaudzka, choć wsparta na tradycji w swoich posiadłościach dziedzicznych, nie zawahała się odwołać do zasady zatwierdzenia ludowego, gdy chodziło o ugruntowanie tronu włoskiego.

Niema powodu, by w Polsce, skoro dogmat ludowładztwa stoi poza wszelką dyskusją, przystępować do rozwiązania tego ustrojowego zagadnienia inaczej, jak z myślą zaspokojenia wymagań dobra powszechnego i z pominięciem wszelkich postronnych konsyderacyj, zaciemniających sąd trzeźwy o naszych własnych sprawach.

Wśród tych argumentów rzekomo decydujących spotyka się niejednokrotnie odstraszający przykład upadku Romanowów, Habsburgów i Hohenzollernów. Polega to jednak na nieporozumieniu. Wszystkie trzy dynastje panowały na podstawie dawnej zasady monarchicznej „z łaski Bożej": obalenie ich w najmniejszym stopniu nie dotyka nas, którzy w międzyczasie zawróciliśmy do bezpiecznego portu zwierzchnictwa narodowego i nie zamyślamy odejść od zasady postępowej. We wszystkich trzech wypadkach abdykujący, czy złożeni z tronu monarchowie stali się kozłami ofiarnymi, przeciw którym wyładował się gniew ludności z powodu beznadziejnie przegranej kampanji; niemniej ta równoczesna likwidacja była tylko epizodjem długiego, a w każdem z tych trzech państw odmiennego i jemu tylko właściwego historycznego procesu – co znowu nie przedstawia bezpośredniego interesu dla nas, którzy rozpoczynamy na nowo byt własny państwowy. Ich los tragiczny może co najwyżej stanowić poważne memento

dla innych układów, obecnych i przyszłych, jak rządzić nie należy, i jak kruchą może okazać się fikcyą o niesprawiedliwości monarchów. Zaprowadzenie wreszcie republikańskiej formy rządu w Rosyi, Niemczech i w różnych fragmentach dawnych Austro-Węgier nie przesądza jeszcze kwestyi trwałości tych urządzeń, które tu i owdzie, a może i wszędzie, ustąpią znowu miejsca zmienionym, odmłodzonym, inaczej ugruntowanym ale, bądź co bądź, instytucyom monarchicznym. Zbyt to grunt śliski, by na nim budować podstawy ideowe dla ustroju naszego państwa, które, nawet gdyby naokół niego utrwaliły się porządki republikańskie, nie przestanie posiadać własnej racyi stanu i niej jedynie się kierować przy określeniu swojej organizacyi wewnętrznej.

Nie więcej znaczenia decydującego posiadają i nasze przejściowej natury ~~do...~~ akty prawno-publiczne, które w swej treści składają się na obecny porządek prawny tymczasowy, dopóki nie wejdzie w życie konstytucya. Dyskusya w sprawie formy rządu nie może być zaskamotowana wobec suwerennego narodu, ani być uznaną za zbędną pod pozorem, iż ten lub inny organ przejściowy uznał za właściwe nalepić na władzę państwową na razie taką a nie inną etykietę.

Te officyalne sugestye mogą być traktowane jedynie, jako odblask nastroju, jaki opanował część naszego społeczeństwa w chwili ustąpienia z kraju okupantów. Na jego wytworzenie złożyły się różne przyczyny:

1. akcya antymonarchiczna niektórych kół skądinąd umiarkowanych, które, chcąc udaremnić będące w obiegu rozwiązania t. zw. austro-polskie, propagowały od długich miesięcy idee republikańskie. Skutki stosowania tego środka taktycznego okazały się trwalszymi niż groziące niebezpieczeństwo, które rozwiało się raz

17

z upadkiem dynastji habsburskiej i rozpadnięciem się Austro-Węgier.

2° Namiętna i bezwzględna kampanja prowadzona przez pewne koła przeciw Radzie Regencyjnej, — kampanja, która zwróciła się nietylko przeciw osobom trzech Regentów, ale i przeciw samej instytucji, będącej chwilowym surogatem i wykładnikiem idei monarchicznej. Obalenie Rady Regencyjnej utorowało też bezpośrednio drogę rządowi socjalistycznemu.

3° Kilkomiesięczne rządy pierwszego gabinetu, który, przyoblekając ideologję republiki ludowej w kształty rzeczywistości, ~~[illegible]~~ budził złudzenie na zewnątrz, że Polska osiągnęła ostateczną formę bytu politycznego.

4° Nagłe usunięcie się od udziału w życiu politycznem czynników t. zw. aktywistycznych, które dotychczas twardo stały na gruncie idei monarchicznej, ale — tknięte paraliżem chwilowym — popadły w bierność i apatję, ułatwiając tem nieograniczone szerzenie idei przeciwnych.

5° Wysunięcie na czoło programu politycznego haseł radykalnej reformy społecznej, których urzeczywistnienie wydawało się znacznie łatwiejszem pod sztandarem republikańskim, niż pod każdym innym, uznawanym za konserwatywno-reakcyjny.

Zrodzone w tych warunkach nastroje mogą jednak ustąpić miejsca innym nastrojom, zbudzonym innemi, nowemi okolicznościami, wśród których rolę odegrać może afekt dodatni: fala entuzjazmu, wdzięczności i uznania za osiągnięte powodzenia zewnętrzne lub wewnętrzne — lub też afekt ujemny: odruch przeciw niedomaganiom obecnego ustroju i chęć szukania ratunku w wręcz odmiennem ukształtowaniu władz publicznych.

18/

Zapytać się jednak wolno, czy nie byłoby lepiej – niezależnie od tych ewentualności radosnych lub bolesnych, i bez czekania na ich urzeczywistnienie – przeprowadzić w kraju publiczną dyskusyę na chłodno, bez entuzyazmu ale i bez goryczy, ażeby zapomocą objektywnego zbadania potrzeb naszej państwowości utorować drogę temu rozwiązaniu w kwestyi budowy egzekutywy, które zdolne będzie Polsce zapewnić warunki najszczęśliwszego względnie rozwoju.

III

Biorąc za punkt wyjścia tej dyskusyi trzy ustroje republikańskie, przedstawione na wstępie, stwierdzić należy, że żaden z nich nie nadaje się do przeniesienia na grunt polski.

System francuski ze swym zależnym od Parlamentu prezydentem i ze słabym rządem, podlegającym częstym zmianom, zdradza zbytnie zaufanie do legislatywy, której wpływ przemożny niedorzecznie wzrasta. Nic nie przemawia za tem, by w Polsce stosunki parlamentarne w zaraniu życia politycznego układać się miały lepiej, a choćby i tak samo, jak to ma miejsce wśród nieskonsolidowanych i niezdyscyplinowanych stronnictw francuskich. Ustrój ten był zbytnio przedmiotem uzasadnionej krytyki i dążeń reformatorskich we Francyi i aż nadto wyraźnie wskazywał na brak należytej równowagi między naczelnemi władzami, by myśleć było wolno o skopiowaniu tego wadliwego i za wadliwy poczytywanego ustroju w jego własnej ojczyźnie i o przeniesieniu go do Polski, gdzie postulat silnej egzekutywy, twórczej, energicznej wyrywa się jak jeden głośny okrzyk całego społeczeństwa.

19

System *amerykański* przynosi wprawdzie koncepcję silnej egzekutywy, ale popada w ostateczność odmienną, czyniąc rząd prezydenta nieodpowiedzialnym politycznie wobec reprezentacji ludowej. Tą swoją cechą niewątpliwie oryginalną staje się niemożliwym do naśladowania w naszym kraju, którego tradycja polityczna i „*europejskość*" domaga się, wprost określenia, odpowiedzialności rządu i kontroli nad nim ze strony Sejmu. Niebezpieczeństwo anarchji lub dyktatury, łączące się z przeniesieniem tego systemu na ziemię polską, jest zbyt wyraźne, aby wymagało dalszych komentarzy.

System ~~[illegible]~~ *szwajcarski*, pozbawiony naczelnika państwa i zadawalniający się rządem kolegialnym bez większej indywidualności politycznej, nie nadaje się do naśladownictwa, skoro nie stwarza w rządzie należytej przeciwwagi wobec parlamentu, ani nie znajduje w psychologji społeczeństwa tych podstaw, jakie umożliwiają jego nieszkodliwe funkcjonowanie w Szwajcarji.

Zbudowanie wreszcie czwartego systemu, eklektycznego, opartego na skombinowaniu pierwiastków różnych typów np. francuskiego i amerykańskiego, stworzyłoby jeżeli nie pewność to prawdopodobieństwo zatargów między władzą wykonawczą a reprezentacją ludową, jak tego konstytucja francuska z r. 1848 dała przykład.

Po wyeliminowaniu w ten sposób rozwiązań republikańskich dochodzimy do rozpatrzenia na gruncie *monarchji ludowej*.

System ten, jako dwupiętrowy, pozwala sprzęgnąć dziedzicznego, nieodpowiedzialnego monarchę – bez szwanku dla sprawy publicznej – z odpowiedzialnym, posiadającym władzę polityczną fizjognomję, rządem.

Współpracownictwo czynnika Stałego po-nadpartyjnego, ze zmiennym, a obu razem – na gruncie równorzędności – z Sejmem, zostaje w pełni zapewnione. Droga stoi otworem dla wytworzenia się systemu parlamentarnego bez narzucania go jednak za pomocą paragrafów Konstytucyjnych, które nie są w mocy same przez się przesądzić kwestyę (ję) faktycznej, czy w Sejmie znajdzie się lub nie znajdzie skonsolidowana większość, a wśród niej zastęp polityków odpowiednio wyrobionych i gotowych podjęcia się solidarnie roli kierowniczej.

System ten pozwala wprowadzić wypróbowane urządzenia konstytucyjne, które w interesie całego narodu, wszystkich jego klas i warstw, tak rozkładają, a następnie kombinują różne elementy władzy państwowej, by nigdzie nie wytworzyć monopolu bezwzględnego, ani ~~schroniska~~ niedostępnego schroniska dla szkodliwej jednostronności.

System ten oszczędza krajowi w sposób bezbolesny zużywania energji i wydatków na nieprodukcyjne załatwianie periodycznie (perjodycznie) powracających wyborów Prezydenta i wszelkich „ponadprogramowych" kryzysów prezydyalnych (ja); udaremnia też zasadniczo próby potajemnego wpływania z zewnątrz na obsadzenie najwyższej magistratury.

/ Nie licząc się może z tak zmiennymi żądaniami „chwili" odpowiadać on będzie niemniej „duchowi czasu", łącząc harmonijnie najdalej idącą demokratyzacyę (ję) polityczną, zwierzchniczego narodu ze stałą, silną władzą centralną.

Zgodnym on będzie w wyższym stopniu z tradycyą (ją) polską, odżywającą niego dzielnie z nową Polską niepodległą – niż było niem np. „namiestnictwo", które bez płaszcza królewskiego wydobył w swym projekcie Deklaracyi (ji).

konstytucyjnej R. Müller Wojciechowski na pokaz publiczny.

21/ – Przy zamierzonej stopniowej przebudowie społecznej monarchja ludowa dostarczy tego punktu archimedesowego oparcia, który pozwoli bez szkody dla innych najistotniejszych spraw narodowych, powyższe reformy do skutku doprowadzić.

W rozmaitych sporach narodowościowych, jak i klasowych, władza monarsza, równie przystępna dla wszystkich obywateli, odegrać będzie mogła rolę miarkującą i pośredniczącą.

W stosunku do sąsiednich bratnich narodów, ciążących ku Unji z Polską, stworzyć będzie zdolna więzi trwałej, nie podlegającej periodycznemu rozluźnieniu, jakby to mogło mieć miejsce z okazji każdego nowego wyboru partyjnego prezydenta. Przykład brytyjskiego imperjum, zcementowanego władzą królewską, winien stać nam wciąż przed oczami.

—

Oddając zagadnienie budowy egzekutywy w jego najogólniejszych zarysach pod dyskusję publiczną, nie podobna powstrzymać się od zaznaczenia, jak smutne ~~by sobie~~ naród nasz wystawił by sobie świadectwo, gdyby zbagatelizował i odrzucił ideę monarchji ludowej, nie zdając sobie dokładnie sprawy, co ta idea dla Polski oznacza i jakie korzyści krajowi przynieść może; gdyby na jej miejsce przyjął republikańską formę rządu, nie zdając sobie również dokładnej sprawy, jakie skutki forma ta dla ojczyzny naszej za sobą pociągnie.

—